

Over vele waakhonden voor een veilige leefomgeving

Citation for published version (APA):

Peeters, M. (2019). Over vele waakhonden voor een veilige leefomgeving. In *Een kritische waakond voor de veiligheid?* (pp. 161-169). Uitgeverij Balans.

Document status and date:

Published: 01/01/2019

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Over vele waakhonden voor een veilige leefomgeving

Enkele gedachten over de taakopdracht voor een Waakhond voor de Veiligheid

Opinie ten behoeve van de Stichting Maatschappij en Veiligheid in het kader van de discussie over “Een kritische waakhond voor de veiligheid?”

Gepubliceerd in: Een kritische waakhond voor de veiligheid? Reacties op een brief, Balans, 2019, p. 161-169.

Opgesteld door:

Marjan Peeters

Hoogleraar milieubeleid en recht

Maastricht University

(afgerond op 10 Oktober 2018)

Over vele waakhonden voor een veilige leefomgeving

Enkele gedachten over de taakopdracht voor een Waakhond voor de Veiligheid

1. Voor een veilige leefomgeving is van belang dat mogelijke misstanden zo vroeg mogelijk worden ontdekt. Vaak zal kennis over mogelijke gevaren – zoals ernstige overtredingen van belangrijke milieunormen¹ - aanwezig zijn bij degenen die op een of andere manier bij de activiteit betrokken zijn maar geen beslissingsmacht hebben om de activiteit te stoppen, bijvoorbeeld omdat zij in een ondergeschikte en afhankelijke positie werkzaam zijn. Ook zijn in onze maatschappij talloze niet-gouvernementele organisaties actief die als doel hebben publieke belangen – waaronder een gezond en veilig leefmilieu – te beschermen.² Via hun expertise en onderzoek kunnen zij bewijs of overtuigende vermoedens hebben van gevaarlijk gedrag – maar daarbij kampen zij met de beperking dat het verkrijgen van adequate informatie zeer lastig kan zijn.

2. Een centrale kritische *Waakhond voor de Veiligheid* – een belangrijk thema dat door de voorzitter van de Stichting Maatschappij en Veiligheid nu op de kaart wordt gezet met het doel de veiligheid in Nederland te vergroten – maar ook reeds bestaande met handhaving belaste overheidsorganisaties zouden nog effectiever kunnen functioneren indien het potentieel aan talloze waakhonden in de maatschappij zoveel mogelijk wordt aangeboord. Ook een centrale *Waakhond voor de Veiligheid* zal, net als andere overheidsorganisaties, geen ongebreideld budget en geen ongebreidelde staf hebben. Bovendien is het normenstelsel dat de veiligheid van de leefomgeving beoogt te beschermen ontzettend uitgebreid en meestentijds uiterst ingewikkeld van aard. Het lijkt ondoenlijk voor de overheid om dusdanig controle uit te oefenen op het diverse pakket aan normen dat geen gevaar meer ontstaat. Dat pakket bestaat uit vele milieu- en veiligheidsnormen voor industriële installaties, normen voor veilig transport, normen voor de veiligheid van producten zoals bestrijdingsmiddelen, en dit is slechts

¹ Hieronder kan ook begrepen worden schending van de in het privaatrecht geldende ongeschreven zorgvuldigheidsnorm (artikel 6:162 BW).

² Zie hierover eerder van dezelfde auteur: *About silent objects and barking watchdogs: The role and accountability of Environmental NGOs*, European Public Law 24 no 3 (2018): 449-472. Deze opinie bouwt voort op deze publicatie, en op een eerder verschenen opinie in het Tijdschrift voor Milieu en Recht: *Minder geheimhouding, meer milieubescherming*, jaargang 2018 nr. 6, p. 361.

een deel van het geheel. Bovendien constitueert de overschrijding van één norm door één bedrijf niet altijd een ernstige situatie, maar kan, indien er grootschalige overtreding plaatsvindt van deze norm, toch een enorm milieuprobleem ontstaan. Illustratief is het emissieschandaal met betrekking tot dieselauto's waaromtrent nog talloze procedures lopen: de uitstoot van één auto is relatief gering, maar de grootschalige omvang van manipulatie met de emissienorm voor auto's kan uiteindelijk een ernstig negatief effect op milieu en volksgezondheid hebben.

3. Gelet op het enorm uitgebreide en ingewikkelde normenstelsel voor een veilige leefomgeving is het verstandig na te denken over strategieën die zo effectief mogelijk gericht zijn op het vroegtijdig ontdekken van gevaarlijke situaties. Misschien wordt dat wel een van de belangrijkste taken van de centrale *Waakhond voor de Veiligheid*: het bieden van een platform ter versterking van reeds actieve en potentieel nog wakker wordende waakhonden aanwezig op allerlei plekken in de maatschappij. Misschien – maar dat is slechts een hypothese – hebben reguliere handhavingsorganen minder interesse in het activeren of faciliteren van dergelijke waakhonden – immers, actieve waakhonden kunnen blootleggen dat de reguliere controle tekort schiet. De centrale *Waakhond voor de Veiligheid* kan deze taak – het aanmoedigen en faciliteren van particuliere waakhonden - opnemen.³ Tegelijkertijd is een versterking van de positie van burgers en hun maatschappelijke organisaties zodat zij als het ware complementair toezicht kunnen uitoefenen op mogelijk gevaarzettend gedrag en tijdig kunnen waarschuwen voor ernstige situaties een uitdaging waaraan enkele lastige vragen en beperkingen verbonden zijn. Ik geef hieronder enkele aanknopingspunten voor verdere overweging, onderzoek, en – hopelijk - actie.

- ❖ Veel vormen van milieu-overtredingen zijn niet zichtbaar en alleen te ontdekken met een *ruime toegang tot bedrijfsinformatie*. Zo is bijvoorbeeld de uitstoot van CO₂ niet met het blote oog zichtbaar. Dit broeikasgas wordt gereguleerd door het door de Europese Unie ingestelde emissiehandelssysteem. Met dit instrument wordt voor het gehele territoir van de EU een jaarlijks afnemende hoeveelheid broeikasgasemissies geregeld met als uiteindelijk doel om, tezamen met andere wetgeving, in het jaar 2030 ten minste 40% van de hoeveelheid broeikasgas uit 1990 te hebben gereduceerd. Cruciaal daarbij is dat de onder de regeling vallende bedrijven hun broeikasgas-

³ Dit zou tevens aansluiten bij het thema “Burgermoed” zoals gepresenteerd op de website van de Stichting Maatschappij en Veiligheid, <http://www.maatschappijenveiligheid.nl/projecten/burgermoed/>, ingezien op 10 Oktober 2018.

emissies precies meten, rapporteren, en vervolgens een corresponderende hoeveelheid emissierechten bij de overheid inleveren.⁴ Voor het controleren van de naleving van het emissiehandelssysteem dienen bedrijven (slechts) jaarlijks emissierapporten op te stellen die worden gecontroleerd door een door het bedrijf ingehuurd verificateur. Anders dan bij de dieselauto's is het voor derden – zoals actieve milieuorganisaties – niet of nauwelijks mogelijk om zelf onderzoek te doen naar de CO₂- uitstoot van een bedrijf: daarvoor zou toegang tot het bedrijfsterrein en toegang tot de bedrijfsadministratie nodig zijn. Niettemin is het interessant te onderzoeken in hoeverre een zo verregaand mogelijke transparantie van de bedrijfsprocessen kan bijdragen aan het voorkomen van fouten - en fraude - bij het meten en rapporteren van de broeikasgasemissies. In hoeverre het nu reeds mogelijk is voor derden om via het recht op toegang tot milieu-informatie controle uit te oefenen op de betrouwbaarheid van de emissierapportages, monitoringsplannen, verificatie-rapporten, en de controle door de bevoegde instantie is nog een vraag.⁵ Een centrale *Waakhond voor de Veiligheid* zou kunnen bekijken waar het ondersteuning kan bieden aan de mogelijkheid van derden – zoals milieuorganisaties - om zo ruim als mogelijk is toegang te hebben tot informatie om zo het nalevingsgedrag van bedrijven te bewaken en zou, op basis van praktijkervaringen en onderzoek, voorstellen kunnen ontwikkelen voor een mogelijke verbetering van wetgeving inzake de informatieplichten van bedrijven en het recht van anderen op toegang tot informatie. Daarbij kan gekeken worden naar landen waar wel een ruimere toegang tot informatie is geregeld, zoals in Noorwegen.⁶ Natuurlijk moet hier dan een goede afweging worden gemaakt tussen enerzijds het belang van openbaarheid ten behoeve van een zo veilig mogelijk milieu, en anderzijds – kort gezegd - het belang dat bedrijven niet disproportioneel gehinderd worden of onredelijke schade ondervinden in hun commerciële activiteiten.

- ❖ Milieu-overtredingen zijn, zoals hierboven gesteld, niet altijd gemakkelijk te identificeren, maar soms lukt dat wel. Zo is de emissiefraude met de Volkswagen auto's

⁴ Dat dit in Nederland niet altijd goed verloopt blijkt uit een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 8 augustus 2018, zaaknummer 201703358/1/A3, waaruit blijkt dat een bedrijf een te lage emissiestroom had opgegeven. Met een (momenteel) sterk stijgende prijs van emissierechten is meer waakzaamheid geboden betreffende het nalevingsgedrag van bedrijven.

⁵ ABRvS 28 oktober 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK1375 is een aanwijzing dat er beperkingen zijn op de openbaarheid van de informatie met betrekking tot gegevens die bepalend zijn voor de hoeveelheid emissies; zie daarover ook kritisch T.J. Thurlings, *Verhandelbare emissierechten in broeikasgassen*, dissertatie Nijmegen, Wolters Kluwer 2017, p. 270-275

⁶ Zie daarover Michael Mason (2010), *Information disclosure and environmental rights: the Aarhus Convention*, *Global environmental politics* 10(3) pp 10-31, p. 19 en 24.

aan het licht gebracht doordat een onderzoeker werkzaam bij een (niet-commerciële) onderzoeksorganisatie zelf technisch onderzoek verrichtte aan een auto.⁷ Natuurlijk was er specifieke expertise nodig om de manipulatie met de motoren te ontdekken, maar in principe kon de misstand worden ontdekt via onderzoek door een derde buiten het bedrijfsterrein. *Het is echter niet eenvoudig voor een derde om met informatie over ernstige misstanden adequaat om te gaan.* Het naar buiten brengen van dergelijke informatie kan op allerlei problemen stuiten, en bovendien kan men zich ernstig afvragen of een ontwikkeling waarbij via “social media” en andere publieke kanalen een maatschappelijke veroordeling plaatsvindt zonder dat een rechter erbij aan te pas komt wel gestimuleerd zou moeten worden. Misschien kan de *Waakhond voor de Veiligheid* een belangrijke centrale kanaliserende functie vervullen door als aanspreek- of steunpunt te fungeren voor maatschappelijke waakhonden die informatie over ernstige norm-overschrijdingen hebben verzameld – maar deze niet naar het algemene publiek kunnen of durven brengen.

- ❖ Vanwege technische en juridische beperkingen zal het echter niet altijd mogelijk zijn voor maatschappelijke waakhonden om voldoende informatie te verkrijgen voor het precies bewijzen van onrechtmatig gedrag. Milieubeschermers kunnen dan slechts – op basis van beperkte informatie - met beredeneerde vermoedens komen. Hier duikt echter een lastig dilemma op: *in hoeverre is het mogelijk voor kritische waakhonden om met een zekere interpretatie of speculatie melding te maken van mogelijke misstanden?* Welke bescherming wordt in dit verband – terecht – gegeven aan bedrijven ter voorkoming van smaad en laster? Hier zal een goede balans moeten worden gevonden tussen enerzijds het mogelijk maken dat kritische waakhonden melding kunnen maken van een vermoedelijk ernstig gevaar voor de leefomgeving, maar dat anderzijds regels voor privacy bescherming, maar ook voor commerciële bedrijfsbelangen, in acht worden genomen. Ook hier kan een taak liggen voor de centrale Waakhond voor de Veiligheid, om enerzijds er voor te zorgen dat waakhonden bij het gebrek aan een sluitend bewijs niet bevreesd zijn om mogelijke misstanden door te geven, maar anderzijds ook er voor te zorgen dat er een zorgvuldige benadering is in geval van speculatie.

⁷ Harry Kretchmer, BBC Business, 13 October 2015, The man who discovered the Volkswagen emissions scandal, www.bbc.com/news/business-34519184 (ingezien op 10 Oktober 2018).

- ❖ Naast het ondersteunen en waar mogelijk versterken van de mogelijkheid om informatie op te vragen bij bedrijven met mogelijke gevaarzettende situaties, kan de *Waakhond voor de Veiligheid* nadenken over en aanbevelingen doen voor situaties waarbij *bedrijven zelf actief meer transparantie kunnen, en wellicht moeten, bieden*. Natuurlijk moet hier een afgewogen discussie plaatsvinden tussen enerzijds de behoefte aan inzicht in situaties die de leefomgeving kunnen bedreigen, en anderzijds de benodigde bescherming van privacy en bedrijfsgeheimen. Het kan niettemin zo zijn dat de grenzen van de huidige wetgeving te restrictief zijn gelet op de behoefte aan inzicht in gevaarzettende situaties. Indien dat het geval is, moet een discussie op gang worden gebracht van aanpassing van het wettelijk kader (met inbegrip eventueel van op EU en internationaal niveau geldende normen). Hierbij moet ook worden nagedacht over het waar nodig vergroten van transparantie door private actoren die een rol spelen, via certificatie en standaardisatie, bij de vaststelling van de naleving van milieu- en veiligheidsnormen.
- ❖ In relatie met het vorige punt verdient ook de *positie van klokkenluiders* de aandacht. In Nederland is inmiddels bij Wet van 14 april 2016 een Huis voor klokkenluiders opgericht. Voorts heeft Europese Commissie op 23 April 2018 een voorstel voor bescherming voor klokkenluiders gelanceerd met als belangrijk doel de handhaving te versterken van de EU-normen.⁸ Maar, zijn het huidige en voorgestelde kader effectief? In welk gat vallen de klokkenluiders die bij een dusdanig klein bedrijf werken dat de nationale (of toekomstige Europese) klokkenluidersregeling niet van toepassing is? En, moet het ook mogelijk zijn dat klokkenluiders – ook degenen die buiten de formele regeling vallen, zoals een werknemer bij een klein bedrijf – ook naar de *Waakhond voor de Veiligheid* kunnen stappen? Welke bescherming krijgt deze klokkenluider dan, en hoe wordt voorkomen dat van een klokkenluidersregeling misbruik wordt gemaakt door een om andere redenen gefrustreerde werknemer? Hoe worden met andere woorden ook de gerechtvaardigde belangen van degene die wordt aangeklaagd beschermd?

4. Het denken over het inschakelen van burgers - en werknemers - als waakhonden voor een veilige leefomgeving is niet nieuw: in internationale en Europese regelgeving zijn daarvoor verschillende verplichtingen te vinden. Te denken valt bijvoorbeeld aan de Europese richtlijn

⁸ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, COM(2018) 218 final.

voor eisen inzake energie-gerelateerde producten (ook wel Eco-design genoemd).⁹ Ingevolge deze richtlijn dienen lidstaten er op toe te zien dat “consumenten en andere belanghebbende partijen in de gelegenheid worden gesteld bij de bevoegde instanties opmerkingen in te dienen over de naleving van de voorschriften voor een product”.¹⁰ De centrale *Waakhond voor de veiligheid* zou een expertisecentrum kunnen zijn die aandacht vestigt op het zo goed mogelijk implementeren van dergelijke internationale en Europese normen die de waakhondfunctie van burgers en hun organisaties beogen te faciliteren.

5. Afrondend vat ik mijn opinie samen: Ter bescherming van het milieu zijn talloze – veelal ingewikkelde - bepalingen van kracht, vaak met een oorsprong in het Europese en internationale milieurecht. Het is feitelijk ondoenlijk voor de overheid om alle relevante bepalingen te controleren. Ook een centrale *Waakhond voor de Veiligheid* zal uiteindelijk op capaciteitsgrenzen stuiten. Daarom is het zaak om op slimme wijze te zoeken naar mogelijkheden om de handhavingstaak van de overheid te ondersteunen, met als eerste prioriteit het blootleggen van mogelijk gevaarzettend gedrag. In feite biedt de maatschappij zelf veel kansen voor het inschakelen van een schier onuitputtelijke roedel waakhonden. Het zijn de burgers – en hun organisaties - zelf. De *Waakhond voor de Veiligheid* zou dan ook een belangrijke taak hebben om te stimuleren dat de mogelijkheden voor burgers en maatschappelijke organisaties om controle uit te oefenen op naleving van normen voor de veiligheid van onze leefomgeving zo sterk mogelijk zijn, uiteraard daarbij opererend binnen de grenzen van onze rechtsstaat.

⁹ Richtlijn van 2009/125/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het vaststellen van eisen inzake ecologisch ontwerp voor energie gerelateerde producten.

¹⁰ Artikel 3(4) van de richtlijn. In de ILT-brede risicoanalyse (IBRA) van de Inspectie Leefomgeving en Transport versie 2018 wordt op pagina 41 melding gedaan van vermoedelijke normschendingen, en wordt voorts vermeld: “Gelet op energietransitie (oa door kabinetsplannen mbt gasloze huizen) en opkomst van Internet of Things worden veel nieuwe energiegerelateerde producten op de markt gebracht, waarvan onbekend is of ze aan de wettelijke eisen/bepalingen voldoen: de schade is hierdoor onderschat.”. De Eco-design richtlijn is slechts een voorbeeld, en voor een compleet beeld zou het nuttig zijn te inventariseren hoe, in de Europese milieuwetgeving, voorzieningen zijn opgenomen om burgers en milieuorganisaties te faciliteren een waakhondfunctie te vervullen, en welke waarborgen daarbij zijn vormgegeven (met daarbij aandacht voor de vraag of de mogelijkheden en waarborgen voldoende zijn).